

Susana Sottoli

Sozialpolitische Reformen und soziale Entwicklung

Einleitung

Argentinien gehörte zu den Pioniernationen der Sozialpolitik in Lateinamerika. Bereits in den letzten Jahren des 19. Jahrhunderts wurden die Grundlagen für ein universell angelegtes, kostenloses und obligatorisches Grundschulwesen geschaffen. Die ersten Sozialversicherungsprogramme starteten Anfang des 20. Jahrhunderts. Vor dem Hintergrund der importsubstituierenden Industrialisierung wuchs der Staat in den 1940er und 1950er Jahren in die Rolle einer zentralen Steuerungsinstanz hinein und griff, u.a. durch institutionelle Innovationen, sozialpolitische Gesetzgebung und Förderung der gewerkschaftlichen Organisation, aktiv in die Gestaltung der Arbeitsbeziehungen ein. Indem der Staat auf wachsende Forderungen unterschiedlicher korporatistischer Interessengruppen mit sozialpolitischen Zugeständnissen reagierte, entwickelte sich die Sozialpolitik zu einem wichtigen Mechanismus der verteilungspolitischen Konfliktregulierung und der sozialen und wirtschaftlichen Integration.

Die materielle Grundlage für diese Politik bildeten die relativ günstigen wirtschaftlichen Bedingungen der 1940er und 1950er Jahre, die verteilungspolitische Spielräume für eine expansive Sozialpolitik schufen. Die sozialpolitische Expansion schlug sich auch in ausgedehnten Leistungen insbesondere im Bildungs- und Gesundheitswesen sowie in wachsenden öffentlichen Sozialausgaben nieder. So entstand ein sozialpolitisches System, das hinsichtlich Reichweite, Aufwendungen und Ergebnissen (etwa hinsichtlich sozialer Indikatoren wie Alphabetisierung, Lebenserwartung, Kindersterblichkeit) an der Spitze der lateinamerikanischen Länder lag.

Die strukturellen Schwächen dieses Wohlfahrtsmodells traten jedoch spätestens unter dem Eindruck der sich ab den 1960er und verstärkt ab den 1970er Jahren verschlechternden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zutage: Auf organisatorischer Ebene handelte es sich um ein fragmentiertes, stark zentralisiertes und bürokratisiertes System. Trotz der im Laufe der Zeit wachsenden staatlichen Sozialausgaben verzeichneten die sozialen Dienstleistungssysteme – insbesondere das Sozialversicherungs-

system – aufgrund von Effizienzproblemen ständig finanzielle Defizite. Zwischen dem programmatisch erhobenen universellen Leistungsanspruch der Sozialpolitik und der je nach beruflichen, sozialen oder geographischen Kriterien qualitativen Segmentierung sozialer Leistungen und Programme klaffte eine zunehmende Lücke. Das sozialpolitische System wies stark klientelistische Züge auf; die armen Bevölkerungsgruppen blieben von den sozialpolitischen Leistungen weitgehend ausgeschlossen, insbesondere diejenigen, die nicht im formellen Arbeitsmarkt integriert waren sowie auch die ländlichen Armen.

Die Rezession und makroökonomische Instabilität der 1980er Jahre verschlimmerten die Probleme des sozialpolitischen Systems noch weiter. Mit dem Redemokratisierungsprozess ab 1983 und der damit einhergehenden Öffnung politischer und gesellschaftlicher Handlungsspielräume fanden die im repressiven Kontext des Militärregimes unterdrückten sozialen Probleme zunehmend Ausdruck. Das sozialpolitische System erwies sich als unfähig, die negativen Folgekosten der Krise der 1980er Jahre abzufedern. Es vermochte nicht, auf die durch Arbeitslosigkeit und sinkende Realeinkommen erhöhte Nachfrage nach sozialen Dienstleistungen flexibel und effizient zu reagieren. Darüber hinaus verfügte die staatliche Sozialpolitik, die sich stark auf die traditionellen Bereiche wie Bildung und Sozialversicherung konzentrierte, nicht über die geeigneten Instrumente und Programme, um die von Verarmungsprozessen betroffenen Bevölkerungsgruppen auffangen zu können.

Diese Konstellation führte unter der Regierung Alfonsín zu einer Prioritätensetzung, die über das kurzfristige Krisenmanagement hinaus nur vereinzelte Abfederungsprogramme und restitutive Maßnahmen (wie etwa die Abschaffung der von der Militärregierung eingeführten Studiengebühren an den Universitäten), aber keinen artikulierten sozialpolitischen Ansatz beinhaltete. Im Kontext einer Hyperinflation von über 3000%, eines Minuswachstums von mehr als 6% und zunehmender sozialer und politischer Unruhe gewann 1989 der peronistische Kandidat Carlos Menem die Präsidentschaftswahlen. Angesichts der wirtschaftlichen Notlage verfügte Menem bei seinem Amtsantritt über einmalige politische Handlungsspielräume, um einen drastischen Kurswechsel in der Wirtschaftspolitik vorzunehmen, der nach Chile und Bolivien den dritten rigorosen Übergang zum Neoliberalismus darstellte. Zielsetzung der marktwirtschaftlichen Reformen waren die Wiederherstellung der Währungsstabilität, die Rücknahme des Staatsinterventionismus, die Privatisierung der öffentlichen Unternehmen, die Außenöffnung der Wirtschaft und die Suche nach neuen externen Märkten.

Nach den ersten positiven Ergebnissen des wirtschaftlichen Stabilisierungsplans von 1991 nahm die Regierung Menem ab 1992 und verstärkt im Jahr 1993 einige sozialpolitische Reformmaßnahmen in Angriff, die Parallelen zur wirtschafts- und entwicklungspolitischen Reformpolitik erkennen ließen. Diese Reformen zeichneten sich in der Regel durch die Einschaltung privater und/oder lokaler Träger sowie die Einführung marktwirtschaftlicher Elemente in der Bereitstellung und Durchführung sozialer Dienstleistungen aus und führten zu einer Neudefinition der Rolle des Staates im sozialen Bereich. Es handelte sich um folgende Maßnahmen: die Einrichtung armutsorientierter Sozialprogramme, die Teilprivatisierung der Rentenversicherung, Deregulierungsmaßnahmen im Gesundheits- und Bildungswesen sowie die Übertragung von Kompetenzen im Bildungs- und Gesundheitsbereich vom Zentralstaat auf die Provinzen (Abbildung 1).

Der folgende Beitrag analysiert in einem ersten Teil die wichtigsten Elemente der genannten Reformen. Im Anschluss daran erfolgt ein Blick auf die soziale Entwicklung während der Präsidentschaft von Carlos Menem. Dabei geht es um die wichtigsten Sozialindikatoren sowie um die Phänomene Armut und Einkommensverteilung. Der Beitrag endet mit einigen allgemeineren Schlussfolgerungen hinsichtlich der Ausgestaltung der Sozialpolitik unter der peronistischen Regierung.

Sozialpolitische Reformen unter der Regierung Menem

Aus Anlass des Sozialgipfels der Vereinten Nationen in Kopenhagen 1995 (CNCDS 1995) stellte die Regierung Menem ihre sozialpolitische Programmatik dar. Dem offiziellen Bericht der nationalen Kommission für soziale Entwicklung zufolge sollte die Sozialpolitik nach folgenden Kriterien formuliert und durchgeführt werden: Armutsorientierung, Dezentralisierung, integriertes sozialpolitisches Handeln sowie Partizipation der Betroffenen bei der Formulierung und Durchführung von Programmen und deren Evaluierung im Hinblick auf das Ziel der Effizienzsteigerung. Als sozialpolitische Schwerpunkte wurden Bildung, Beschäftigung, Slumsanierung und Armutsbekämpfung festgelegt. Dieses Dokument definierte programmatisch einen „neuen sozialpolitischen Ansatz“, der eine Abkehr von traditionellen staatszentrierten Formen der sozialpolitischen Intervention sowie eine Umorientierung der Sozialpolitik im Sinne von mehr Effizienz, Transparenz und Partizipation als Voraussetzung einer wirksamen Armutsbekämpfung beinhaltete (CNCDS, 1995: 23). Im folgenden wollen wir auf die sozialpolitischen Maßnahmen

der Regierung Menem eingehen, die hinsichtlich Armutsbekämpfung, Privatisierung und Dezentralisierung sozialer Dienstleistungen tatsächlich eingeführt wurden.

Abbildung 1: Sozialpolitik in Argentinien unter der Regierung Menem

Verhältnis Wirtschafts- und Sozialpolitik	Sozialpolitik wird weitgehend der Wirtschaftspolitik untergeordnet; Sozialpolitische Maßnahmen in Funktion des wirtschaftlichen Reformprogramms;
Sozialausgaben	Steigende Tendenz seit 1990 (BIP-Anteil von ca. 18% im Jahr 1997);
Armutsbekämpfung	Einrichtung einzelner und kurzlebiger kompensatorischer Not- hilfeprogramme; Einrichtung eines Sozialinvestitionsfonds (FOPAR) mit Schwerpunkt soziale Infrastruktur und Förderung produktiver Projekte; Armutsbekämpfung keine sozialpolitische Priorität;
Einführung marktwirtschaftlicher Elemente im Sozialbereich und Privatisierung	Ziel: Staatliche Sozialpolitik soll sich auf eine Regulierungsfunktion beschränken. Deregulierende und liberalisierende Maßnahmen sollen den privaten Sektor im sozialen Bereich fördern und den Staat finanziell entlasten. Maßnahmen: Liberalisierungsmaßnahmen im Bildungssektor; Einführung von Effizienz- und Leistungskriterien sowie von wettbewerbsorientierten Elementen im Hochschulsektor; Schaffung der gesetzlichen Möglichkeit, Studiengebühren in Hochschulen einzuführen; Deregulierungsmaßnahmen im Krankenversicherungssystem (Einführung der Wahlmöglichkeit der Versicherten hinsichtlich der Krankenkassen); Einführung eines gemischten Rentenversicherungssystems (Kombination von Umlageverfahren und Kapitaldeckungsverfahren);
Dezentralisierung	Ziel: Politische und administrative Dezentralisierung. Schwerpunkt auf finanzieller Entlastung des Zentralstaates. Maßnahmen: Fortsetzung der Dezentralisierung sozialer Dienstleistungen: Übertragung der Einrichtungen des Sekundarschulwesens und des nicht universitären Hochschulwesens (Lehrerausbildung) sowie derjenigen nationalen Krankenhäuser an die Provinzen, die noch unter dem Zuständigkeitsbereich der Nationalregierung standen.
Quelle: Sottoli 1999.	

Armutsorientierte Sozialhilfeprogramme

Bis Ende der 1970er Jahre bildete die Armutsbekämpfung keinen Schwerpunkt der argentinischen Sozialpolitik. Nur selten wurden Programme und Einzelmaßnahmen selektiv auf die in extremer Armut lebenden Bevölkerungsgruppen ausgerichtet. In den 1980er Jahren und im Zuge dramatischer Verarmungsprozesse¹ richtete die Regierung Alfonsín einige kompensatorische Sozialprogramme ein. Die Aufmerksamkeit richtete sich wegen seiner Reichweite und wegen des Volumens der eingesetzten Mittel besonders auf das nationale Ernährungsprogramm (*Programa Alimentario Nacional* – PAN), durch das landesweit Lebensmittelpakete verteilt wurden: 1986 erreichte das Programm ca. 5,5 Mio. Menschen, bei einer Gesamtbevölkerung von 30 Millionen; täglich wurden ca. 1.000 Tonnen Lebensmittel verteilt, die ca. 30% der Ernährungsbedürfnisse einer vierköpfigen Familie abdeckten. Die Zielgruppenorientierung erfolgte beim PAN meistens geographisch, auf der Basis von Armutsprofilen, die vom Nationalen Institut für Statistiken und Zensus (INDEC) erstellt wurden (*Queisser* u.a. 1993: 50). Als eine „typische“ Strategie der Armutsbekämpfung durch Ernährungsbeihilfen, die in einem für lateinamerikanische Verhältnisse reichen Land umgesetzt wurde, dessen Wirtschaft auf dem Export von Getreide und Rindfleisch aufgebaut worden war, signalisierte die Einrichtung des PAN das dramatische Ausmaß der wirtschaftlichen Krise.

Das Programm zielte darauf, die „kritische Unterernährungslage der in extremer Armut lebenden Bevölkerungsgruppen“ zu bewältigen (*Golbert/Lumi*, 1991:15). Man ging davon aus, dass solche Nothilfemaßnahmen vorübergehender Natur sein würden, denn bald werde die demokratische Regierung dazu in der Lage sein, das Land wieder auf Wachstumskurs zu bringen und somit die soziale Lage der breiten Bevölkerung quasi automatisch zu verbessern. Das Ausmaß der Krise und ihre gravierenden sozialen Implikationen waren offensichtlich von den politischen Akteuren noch nicht wahrgenommen worden. Das PAN wurde bis 1988 zweimal verlängert. Schließlich erklärte die Regierung Menem das Programm 1989 für beendet, allerdings nicht im Zuge einer zurückgewonnenen Prosperität, sondern vielmehr auf dem Höhepunkt der Krise. Diese Entscheidung wurde damit begründet, dass die Regierung Alfonsín das PAN klientelistisch instrumentalisiert habe.

1 Nach offiziellen Angaben erhöhte sich die Armutsquote zwischen 1980 und 1986 von 6,14% auf 11,33%. Zur Armutsentwicklung vgl. Tabelle 2 u. 3.

Auf Initiative der Regierung Menem wurde kurz nach ihrem Amtseintritt ein neues kompensatorisches Nothilfeprogramm eingerichtet (*Bono Nacional de Emergencia*), welches in einigen konzeptionellen Aspekten vom PAN abwich. Zwar wurden allgemein dieselben Ziele und Zielgruppen definiert, die Hilfe wurde aber durch die Vergabe von Bons vermittelt, welche die Leistungsempfänger gegen Lebensmittel und Kleidung eintauschen konnten. Auch hinsichtlich des Ermittlungs- und Selektionsverfahren unterschieden sich PAN und das *Bonos*-Programm: Die potenziellen *Bonos*-Empfänger sollten die Hilfe individuell bei den kommunalen Verwaltungen beantragen, indem sie offiziell und schriftlich ihre Bedürftigkeit erklärten. Während das PAN ausschließlich mit staatlichen Mitteln finanziert wurde, wurde das *Bonos*-Programm auf Vorschlag der Regierung zum Teil von einer Gruppe von 1.000 führenden nationalen Unternehmen finanziert. Das Programm wurde wegen Korruptions- und Klientelismusvorwürfen Ende 1990 früher als ursprünglich vorgesehen abgebrochen.

Hervorheben wollen wir hier drei Merkmale des *Bonos*-Programms, an denen zumindest Züge einer neuen sozialpolitischen Orientierung im Vergleich zur traditionellen Sozialpolitik Argentiniens zu erkennen sind, nämlich: a) eine deutliche Armutsorientierung, b) ein individueller, auf Bedürftigkeitsprüfung basierender *targeting*-Mechanismus, der sich ebenso vom kollektiven und geographischen *targeting*-Verfahren des PAN unterschied, sowie c) die Einbeziehung von privaten Akteuren bei der Finanzierung staatlicher Sozialprogramme. Abgesehen davon war sowohl beim PAN als auch beim *Bonos*-Programm nach wie vor der maßgebliche Einfluss von machtpolitischen und parteipolitischen Faktoren bei der Formulierung und Durchsetzung sozialpolitischer Programme festzustellen. Dies wurde beim folgenden Programm noch offensichtlicher.

Ab Mitte 1990 entwickelte die Provinzregierung von Buenos Aires ein neues Ernährungsprogramm (*Programa Alimentario Integral y Solidario – PAIS*), das sich gezielt an die bedürftigsten Bevölkerungsgruppen richtete. Das PAIS sah drei Schwerpunktmaßnahmen vor: Ernährungsbeihilfen für Familien, Selbstversorgung und Förderung produktiver Projekte. Zunächst wurden Schulkantinen organisiert, in denen Gruppen von 5 bis 20 Familien sich für das Einkaufen und die Zubereitung von Lebensmitteln sowie zum Essen zusammentaten. Auf der Basis von existierenden Basisorganisationen entstand eine Organisationsstruktur mit gewählten Vertretern (über 60% Frauen). Produktive Projekte und Kleinunternehmer wurden mittels Krediten bzw. finanziellen Beihilfen gefördert.

Die Einrichtung des Programms muss vor dem Hintergrund der Gegensätze zwischen der peronistischen Regierung Menem und dem ebenfalls peronistischen Gouverneur von Buenos Aires, Antonio Cafiero, interpretiert werden. Dieser hatte bei den Vorwahlen um die peronistische Präsidentschaftskandidatur für die nationalen Wahlen von 1989 gegen Menem verloren. Als Gouverneur von Buenos Aires bezog Cafiero öffentlich gegen das rigorose Stabilitäts- und Strukturanpassungsprogramm Menems Stellung und betrieb in Buenos Aires eine Politik der sozialen Abfederung. Das Programm wurde kurz nach einer Reihe von Plünderungen von Lebensmittelgeschäften eingerichtet, die in Folge zunehmender sozialer Unruhe in Gran Rosario, Gran Buenos Aires und Córdoba stattfanden. Es ist daher als Reaktion auf eine angespannte soziale Lage zu interpretieren. Obwohl nach dem Regierungswechsel in der Provinz Buenos Aires die Programmmaßnahmen teilweise fortgesetzt wurden, konnte die institutionelle und finanzielle Kontinuität des PAIS langfristig nicht gesichert werden.

1992 richtete die damals ebenfalls peronistische Regierung der Stadt Buenos Aires das Programm *Plan de Justicia Social* (PJS) ein, dessen Aktivitäten sich im Großraum Buenos Aires und vornehmlich auf Infrastrukturarbeiten sowie die Bereitstellung von sozialen Grunddiensten konzentrierten. Finanziert wurde das Programm mit 10% des Aufkommens aus der Gewinnsteuer. Das PJS, dem politisch-klientelistische Instrumentalisierung vorgeworfen wurde, soll bei den Wahlerfolgen des Peronismus 1995 eine wichtige Rolle gespielt haben (Repetto 1994: 140f.; Haldenwang 1996: 187).

Gescheiterte und inkonsistente Sozialprogramme, die meist nach kurzer Zeit wieder abgebrochen wurden, führten zu einem zunehmenden Glaubwürdigkeitsverlust der Regierung Menem in Bezug auf ihre sozialpolitische Problemlösungskapazität. Im Grunde spiegelte dies das Fehlen einer konsistenten sozialpolitischen Strategie zur Bewältigung der sozialen Folgekosten der wirtschaftlichen Umstrukturierung wider. Lediglich vereinzelte Programme waren weitgehend frei von politischen Instrumentalisierungsversuchen, vor allem aufgrund externer finanzieller und technischer Unterstützung. Ein Beispiel dafür ist das Mutter-Kind-Programm (PROMIN), das mit Weltbank-Finanzierung und technischer Unterstützung von UNICEF und UNDP einen integrierten armutsorientierten Ansatz mit Ernährungs-, Bildungs- und Gesundheitskomponenten aufwies. Zentral definierte Zielvorgaben, dezentralisierte Durchführung und strenge Zielgruppenorientierung bildeten die Grundpfeiler dieses als erfolgreich eingeschätzten Programms (Martínez 1995: 50ff.).

1993 verkündete die Regierung Menem ein Programm zur Armutsbekämpfung (*Plan Social*) für die Jahre 1993-1995, das ein Gesamtvolumen von 1,5 bis 2 Mrd. US\$ vorsah. Das Programm umfasste insgesamt 46 Einzelprojekte, die in jeweils verschiedenen institutionellen Rahmen verankert waren und auch unterschiedliche Finanzierungsquellen, Zielsetzungen und Zielgruppen aufwiesen. Es stellte sich freilich bald heraus, dass das Programm unter derselben organisatorischen und programmatischen Konzeptionslosigkeit wie die vorangegangene Initiativen litt (Martínez N. 1995: 49). Vor diesem Hintergrund wurde 1994 das Sekretariat für Soziale Entwicklung (*Secretaría de Desarrollo Social*) eingerichtet, das direkt der Exekutive unterstand und als eine Koordinierungsinstanz für die verschiedenen armutsorientierten Sozialprogramme konzipiert wurde. Zumindest im offiziellen Diskurs erhielt somit das Thema Armutsbekämpfung als Aufgabe der Sozialpolitik eine zunehmende Beachtung.

In diesem Zusammenhang wurde 1994 der weltbankfinanzierte Sozialfonds *Fondo Participativo de Inversión Social* (FOPAR) geschaffen, mit dem sich auch Argentinien den mittlerweile zahlreichen lateinamerikanischen Ländern anschloss, die einen solch Fonds als armutsorientiertes und kompensatorisches Instrument einrichteten. Der FOPAR widmete das Jahr 1995 der methodologischen und konzeptionellen Formulierung seines Ansatzes und begann erst 1996 und verstärkt 1997 effektiv zu arbeiten (FOPAR, 1997a, 1997b). Der FOPAR wurde als programmatischer Bestandteil eines umfassenden Sozialentwicklungsprojekts (*Programa Participativo de Desarrollo Social*; PRODESO) dem Sekretariat für Soziale Entwicklung angegliedert. Dem nachfrageorientierten Ansatz der übrigen lateinamerikanischen Sozialfonds entsprechend, führt FOPAR nicht selbst Sozialprogramme durch, sondern finanziert mit nicht rückzahlbaren Zuschüssen soziale Programme und Projekte nach dem Antragsprinzip und über Ausschreibungen. Die Projekte werden von den Zielgruppen bzw. von Durchführungsorganisationen (NGOs, Kommunen, Basisorganisationen) eigenständig konzipiert. Es werden drei Programmschwerpunkte definiert: a) Maßnahmen zur Förderung der Selbsthilfekapazität, Beteiligung und produktiver Fähigkeiten der betroffenen Gruppen; b) soziale Projekte zum Ausbau bzw. zur Instandhaltung sozialer und wirtschaftlicher Infrastruktur; c) Maßnahmen zur Förderung von produktiven Programmen wie etwa Einkommensverbesserung, Kleinkredite, technische Hilfe, Verbesserung der Betriebsführung und Vermarktungsmöglichkeiten bei Kleinbetrieben im informellen Sektor.

FOPAR operiert dezentral über neu gegründete Instanzen auf provinzieller und kommunaler Ebene, die sich aus den Vertretern regionaler

und kommunaler Regierungen, von Interessengruppen und NGOs, kirchlichen Organisationen, Bürgerinitiativen sowie der Zielgruppen selbst zusammensetzen. Da FOPAR als ein armutsorientiertes sozialpolitisches Instrument konzipiert wurde, erhielt die Fokussierung der Maßnahmen auf die Armen höchste Priorität bei der technischen Ausgestaltung des Fonds. Mit Hilfe geographischer und grundbedürfnisorientierter *targeting*-Mechanismen sollten die ärmsten Kommunen und Bevölkerungsgruppen ermittelt werden. Durch dieses Zielgruppenorientierungsverfahren wurden Gemeinden und Stadtviertel von zehn Provinzen des Nordwestens und Nordostens, in denen sich ca. 95% der ärmsten Bevölkerungsgruppen Argentiniens befinden, als Hauptbezugsraum des FOPAR in den beiden ersten Arbeitsjahren des Programms identifiziert. Frauen, Jugendliche und Arbeitslose wurden dabei als Zielgruppen definiert. Bis Juni 1997 hatte der FOPAR aber aus organisatorischen Gründen nur sechs der ursprünglich zehn vorgesehenen Provinzen mit seinen Maßnahmen erfasst.

Im Jahre 1997 wurden 806 Projekte (aus insgesamt 1.458 eingereichten Vorhaben) mit Mitteln in Höhe von 31 Mio. US\$ bewilligt, die 212.696 Menschen zugute kommen sollten. Während knapp 80% der bewilligten Projekte auf den Schwerpunkt „Soziale Infrastruktur“ entfielen, zählten nur 4,2% zu den „produktiven Projekten“, die längerfristige Auswirkungen haben können. Eine erste Reihe von 52 Projekten, die vom FOPAR finanziert wurden und von denen 10.549 Menschen profitierten, war Ende 1997 abgeschlossen und befand sich in der Phase der *ex-post* Evaluierung. Hinsichtlich der allgemeinen Auswirkungen der Projekte bzw. Maßnahmen des FOPAR sind aufgrund der geringen Zeitspanne noch keine Aussagen möglich.

Einführung privatwirtschaftlicher Elemente im System der Sozialleistungen

Eine offensive Privatisierungspolitik gehörte zu den zentralen Bestandteilen der von der Regierung Menem in Angriff genommenen ordnungspolitischen Reformen. Daher stellt sich die Frage nach den Privatisierungsbemühungen dieser Regierung im sozialen Bereich: Wie wurde unter Menem die sozialpolitische Rolle des Staates sowie seine Beziehung zu nicht-staatlichen sozialpolitischen Akteuren definiert? Auf programmatisc her Ebene sprach sich die Regierung für eine pluralistische Trägerstruktur im sozialpolitischen Bereich aus. Eine Vielzahl von staatlichen

und nicht-staatlichen Akteuren sollte demnach unterschiedliche bzw. ergänzende Aufgaben erfüllen: Der Staat sollte die Politikformulierung übernehmen sowie Sozialleistungsträger koordinieren; durch den Markt sollten die höheren Einkommensgruppen mit Gesundheits-, Bildungs- und Sozialversicherungsleistungen versorgt werden; die Organisationen der Zivilgesellschaft sollten unterschiedliche Aufgaben auf gesellschaftlicher Ebene erfüllen, und schließlich wurde der Familie mit Verweis auf ihre Rolle bei der Sozialisierung und Betreuung von Kindern sowie bei der Fürsorge von Kranken und älteren Menschen eine wichtige sozialpolitische Funktion zugeschrieben (CNCDS, 1995: 24).

An dieser Aufgabenverteilung im sozialen Bereich lässt sich der Einfluss jener neuen sozialpolitischen Ansätze erkennen, die auf eine Reduzierung der Rolle des Staates im sozialen Bereich als Produzent und Anbieter sozialer Dienstleistungen und seine Beschränkung auf subsidiäre Eingriffe sowie auf die Regulierung privat produzierter bzw. durchgeführter sozialer Leistungen setzen.

Auf der Umsetzungsebene betrieb die Regierung Menem im sozialen Bereich eine Reformpolitik, die zum einen weniger dramatisch bzw. massiv als die im Wirtschaftssektor verlief und zum anderen nicht primär auf eine Vollprivatisierung sozialer Dienstleistungen ausgerichtet war. Die Reformpolitik bediente sich vielmehr unterschiedlicher Formen der Privatisierung und Deregulierung: materielle und funktionelle (Teil-) Privatisierung, Zulassung von privaten Trägern in vorher ausschließlich vom Staat kontrollierten Leistungsbereichen, Einführung privatwirtschaftlicher bzw. wettbewerbs- und effizienzorientierter Elemente im sozialen Bereich, u.a.

Die Privatisierungs- und Deregulierungspolitik wurde in der Regel vor dem Hintergrund sinkender Leistungsfähigkeit und finanzieller Defizite öffentlicher Träger mit dem Argument gefordert, privatwirtschaftliche Elemente würden das System der Sozialleistungen zu mehr Effizienz und Qualität veranlassen. Kritiker beklagten aber, dass die Reformen eher aus fiskalpolitischen Gründen entstanden seien und reihten diese Politik in die allgemeine Tendenz zur Verkleinerung des Staates unter der Regierung Menem ein (IRELA, 1995). Privatisierungs- und Deregulierungsmaßnahmen wurden im Bereich der sozialen Sicherheit sowie im Gesundheits- und Bildungswesen² in Gang gesetzt. Im Folgenden sollen die Reformen des Kranken- und Rentenversicherungssystems näher betrachtet werden.

2 Zur Reform des Bildungswesens siehe den Beitrag von Braslavsky in diesem Band.

Deregulierungsmaßnahmen im Krankenversicherungssystem

Unter Perón (1945-1955) wurden auf Initiative des Staates zahlreiche gewerkschaftlich verwaltete Krankenkassen (sog. *Obras Sociales*, etwa: Sozialwerke) gegründet. Das System entwickelte sich kontinuierlich mit der Gründung immer neuer gewerkschaftlicher Sozialwerke und wurde 1970 gesetzlich institutionalisiert: Die Krankenversicherungspflicht für alle abhängig Beschäftigten wurde eingeführt,³ die Verwaltung der Versicherungsbeiträge durch die Gewerkschaften festgeschrieben und die Beitragsätze (6% und 3% Lohnsteuer, die jeweils von Arbeitgebern und Arbeitnehmern abzuführen sind) gesetzlich festgelegt. Die Krankenkassen konnten ihre eigenen medizinischen Einrichtungen unterhalten und somit selber die Leistungen bereitstellen oder auf Vertragsbasis mit privaten bzw. staatlichen Anbietern zusammenarbeiten. Einer staatlichen Aufsichtsbehörde (*Administración Nacional del Seguro de Salud*; ANSSAL) kam die Regulierung und Koordination des gesamten Systems zu.

Das System der *Obras Sociales* entwickelte sich sehr heterogen. Die Versicherungsleistungen variierten erheblich nach Größe, Einnahmekapazität und gewerkschaftlicher Zugehörigkeit der jeweiligen Kasse. Die Beschäftigten verfügten nicht über eine freie Wahlmöglichkeit. Sie wurden automatisch Mitglieder ihrer Branchen-Krankenkasse und waren somit auf bestimmte medizinische Einrichtungen und Ärzte angewiesen. Dies führte u.a. zu überdimensionierten Behandlungskosten, willkürlichen medizinischen Entscheidungen und beschränkter Optionsfreiheit für die Betroffenen (Katz/Muñoz 1988; Pérez Irigoyen 1989).

Umverteilungseffekte gab es zwar zwischen den Versicherten derselben Branche, denn alle Versicherten waren zu gleichen Leistungen berechtigt, obwohl ihre Beiträge einkommensbezogenen waren. Gravierende Unterschiede bestanden jedoch zwischen den verschiedenen Branchen. Jedes Sozialwerk verfügte frei und unabhängig über die eigenen Ressourcen, d.h. das System sah keine Zusammenlegung von Ressourcen vor. Zwar wurde ein gesetzlich festgelegter Prozentsatz (10%) der gesamten Beiträge einem Ausgleichsfond überwiesen, doch wies dieser ständig finanzielle Defizite auf, nicht zuletzt wegen Zahlungsverzögerungen und Unregelmäßigkeiten seitens der großen Krankenkassen. Daher bestanden erhebliche Leistungsunterschiede zwischen den Kassen der größten und dynamischsten Industrie- und Leistungsbranchen und jenen der weniger produktiven Branchen (FIEL, 1993: 34ff.).

3 Davon ausgeschlossen blieben die Polizei und die Streitkräfte.

Nach 1973 wurde von der peronistischen Regierung der Versuch unternommen, ein integriertes nationales Gesundheitssystem zu schaffen. Aufgrund des Widerstandes sowohl der Gewerkschaften als auch des privaten Gesundheitssektors wurde das System der *Obras Sociales* von diesen institutionellen Reformmaßnahmen jedoch so gut wie nicht tangiert. Ähnliches geschah mit einem von der Regierung Alfonsín vorgelegten Reformvorschlag zur Schaffung eines nationalen, einheitlichen Krankenversicherungssystems.

In den 1980er Jahren verschärften sich die finanziellen Probleme des Krankenversicherungssystems. Die wirtschaftliche Krise und die Hyperinflation bewirkten rasante Kostensteigerungen, die freilich bereits früher wegen ineffizienter und zum Teil korrupter Praktiken der gewerkschaftlichen Organisationen festzustellen waren. Bei gleichzeitigen verringerten Einnahmen wegen verstärkter Zahlungshinterziehung, wachsender Arbeitslosigkeit bzw. Unterbeschäftigung im informellen Arbeitsmarkt und realen Einkommensverlusten standen die bis dahin abgesicherten Einkünfte der Sozialwerke zunehmend in Frage. In zunehmendem Maß mussten defizitäre gewerkschaftliche Sozialwerke und andere halbstaatliche Sozialeinrichtungen staatlich bezuschusst werden, wobei die drei größten Sozialwerke zwei Drittel aller staatlichen Mittel absorbierten (Grewe 1994: 101f.). 1991 kam es zur Intervention der staatlichen Aufsichtsbehörde (ANSSAL). Auslöser dafür waren die von den verschiedenen Sozialwerken der Gewerkschaften angesammelten Schulden.

Als 1992 die Notwendigkeit einer Reform des Krankenversicherungssystems zunehmend in der Öffentlichkeit thematisiert wurde, kündigte Menem einen Gesetzentwurf für eine umfassende Reform der *Obras Sociales* an. Dieser fand aber wegen der erwarteten starken Opposition von Seiten parteipolitischer und gewerkschaftlicher Gruppierungen nicht einmal seinen Weg ins Parlament (FIEL 1993: 43). Stattdessen entschied die Regierung, zumindest einige Reformmaßnahmen auf dem Verordnungsweg durchzusetzen. Im Januar 1993 wurde das Dekret Nr. 9/93 erlassen, das eine Neuordnung der *Obras Sociales* im Sinne einer Deregulierung des Systems vorsah. Dabei handelte es sich um eine „abgemilderte“ Version des ursprünglichen, ausführlicheren Gesetzentwurfes. Zwar wurde das Dekret von den Gewerkschaften verurteilt, sie vermochten aber keine Alternative zur Regierungspolitik zu artikulieren (Grewe 1994: 107). Nach der neuen Regelung blieb die Krankenversicherung nach wie vor verpflichtend; wichtigste Neuerung war die freie Wahlmöglichkeit der Beschäftigten zugunsten bestimmter Kassen. Demzufolge sollten die Arbeiter nicht mehr automatisch Mitglied ihrer Branchen-Sozialversiche-

rung werden, sondern diejenige wählen dürfen, die ihren Bedürfnissen am ehesten entsprach. Dadurch sollte ein Wettbewerb zwischen den Krankenkassen geschaffen werden, die nun um die Mitglieder konkurrieren mussten. Davon erhoffte man sich eine Verbesserung der Leistungsfähigkeit des seit Jahren ineffizient gewordenen Krankenversicherungssystems. Aufgrund des starken gewerkschaftlichen Widerstands gegen weitergehende Deregulierungsmaßnahmen kamen radikalere Vorschläge, nach denen die Versicherten sich auch nicht gewerkschaftlich verwalteten Krankenkassen hätten anschließen dürfen, nicht zum Zuge (IRELA 1995: 27).

Zusammenfassend kann man festhalten, dass die Gewerkschaften zwar weiterhin eine einflussreiche Rolle bei der Verwaltung der Versichertenbeiträge spielten, durch die Liberalisierung bzw. Deregulierung des Krankenkassensystems aber erhebliche Machteinbußen hinnehmen mussten, nicht zuletzt, weil die Einführung der Wahlfreiheit einen überkommenen Mechanismus zur Sicherung der Mitgliederloyalität untergrub. In diesem Sinne trug die Reform des Systems der *Obras Sociales* neben dem von der Regierung Menem bereits in Gang gesetzten tiefgreifenden gesamtgesellschaftlichen Reformprozess (Privatisierung, Flexibilisierung des Arbeitsmarkts, Verwaltungsreformen) dazu bei, einen Umbruch des bereits in einer Orientierungskrise befindlichen Gewerkschaftssystems einzuleiten.⁴ Die Neuregelung des Krankenversicherungssystems trat am 1. April 1993 in Kraft.

Teilprivatisierung des Rentenversicherungssystems

Das argentinische System der Rentenversicherung wurde bereits zu Beginn des 20. Jahrhunderts eingeführt. Bis Ende der 1930er Jahre war die Mehrheit der Angestellten im öffentlichen Dienst und im Bank- und Versicherungswesen sowie der Journalisten einer Rentenkasse der Sozialversicherung angeschlossen. Hinsichtlich Deckungsgrad und Aufwendungen wurde das Rentenversicherungssystem trotz zunehmender Finanzierungsprobleme stetig bis in die 1980er Jahre ausgebaut. Die wirtschaftliche Krise der 1980er Jahre förderte die strukturellen Probleme des Rentensystems auf dramatische Weise zutage. Diese Probleme standen mit unterschiedlichen Faktoren in Verbindung: extrem liberalen Anspruchsvoraussetzungen und großzügigen Leistungen, hohen Verwal-

4 Zur Entwicklung der Gewerkschaften siehe den Beitrag von Palomino in diesem Band.

tungskosten, wachsender Evasion und Zahlungsverzögerungen und nicht zuletzt mit demographischen Veränderungen, die zu einer wachsenden älteren Bevölkerung führten.⁵

Galoppierende Inflation und höhere Arbeitslosigkeit führten zu sinkenden Einnahmen bei gestiegenen Rentenansprüchen. Der Staat kam seinen Verpflichtungen gegenüber dem Sozialversicherungssystem nicht mehr nach. Die Rentner gingen vor Gericht und klagten gegen die Regierung, weil sie ihre gesetzlichen Verpflichtungen nicht erfüllt habe. Die Anhäufung von Gerichtsverfahren veranlasste die Regierung Alfonsín 1986, einen „nationalen Sozialversicherungsnotstand“ auszurufen. Zunächst versuchte die Regierung, durch das Erschließen neuer Finanzierungsquellen die Krise zu bewältigen: Zum einen richtete sie die von der Militärregierung abgeschafften Arbeitgeberbeiträge wieder ein und zum anderen ließ sie die Erlöse der ab 1986 neu geschaffenen steuerlichen Instrumente (etwa Benzinsteuern, Mehrwertsteuer) in das Rentenversicherungssystem einfließen. Daraus ergab sich aber keine langfristige Lösung, vielmehr nahmen sowohl die Schulden als auch die Klagen weiter zu.

1986 erarbeitete die Regierung Alfonsín den nach der Reform von 1967 ersten umfassenden Gesetzentwurf für eine tiefgreifende Umstrukturierung des Systems. Der Reformvorschlag umfasste die teilweise Umstellung des Finanzierungsmodus vom Umlage- auf das Kapitaldeckungsverfahren, die Abschaffung von Sonderrenten (*regímenes de privilegio*), sowie eine Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen. Unter ungünstigen politischen Bedingungen und in Anbetracht der Reichweite der intendierten Reformen ist kaum verwunderlich, dass der Gesetzentwurf nicht einmal seinen Weg ins Parlament fand.

Die Reform der Rentenversicherung stand im Mittelpunkt des Regierungsprogramms von Menem. Zwischen 1989 und 1991 wurden zahlreiche technische Studien mit ausländischer Finanzierung (etwa PNUD, Weltbank) durchgeführt und vom Sekretariat für Soziale Sicherheit ko-

5 Trotz einer Lebenserwartung von 69 Jahren für Männer und 76 Jahren für Frauen lag das Ruhestandsalter bei 60 Jahren für Männer und 55 Jahren für Frauen. Die Lohnersatzraten wurden gesetzlich mit 70% bis 82% des Grundverdienstes festgesetzt, der sich aus dem Durchschnitt der drei besten Jahre aus den zehn Jahren vor dem Ruhestand errechnete. Dabei war es möglich, in den ersten Jahren minimale Beiträge abzuführen und dann hohe Beiträge lediglich auf die letzten drei Jahre zu konzentrieren, um eine ausreichende Rente zu beziehen. Die zahlreichen Sonderrenten, die nach nur wenigen Arbeitsjahren einen Ruhestand unabhängig vom Alter oder auch nicht beitragsbezogene Renten erlaubten, belasteten das System 1991 zusätzlich mit 16 Mrd. US\$ (Mesa-Lago 1993: 193ff.).

ordiniert und gefördert (Mesa-Lago 1993: 193). Ab Mitte 1991 kam es zu einer Neuausrichtung der Reformdebatte. Zu diesem Zeitpunkt waren sich die an diesem Thema am meisten interessierten Akteure mehr oder weniger darüber einig, dass eine Reform unausweichlich war. Meinungsunterschiede bestanden jedoch hinsichtlich des einzuschlagenden Reformkurses, wobei die Optionen (Teil-) Privatisierung versus Reformen innerhalb des existierenden staatlichen Systems, Umlageverfahren versus Kapitaldeckungsverfahren sowie die jeweiligen Mischvarianten debattiert wurden (Isuani/San Martino 1993: 65ff.).

Im Juni 1992 wurde ein erster Entwurf der Exekutive ins Parlament eingebracht. Er sah ein Rentenversicherungsmodell vor, welches aus einem fortbestehenden öffentlichen, nach dem Umlageverfahren finanzierten System und einem ergänzenden, privat verwalteten System, das nach dem Kapitaldeckungsverfahren finanziert werden sollte, bestand. Ähnlich wie im Fall der chilenischen Rentenreform folgte das Reformprojekt nicht zuletzt entwicklungsstrategischen Überlegungen. Die Teilprivatisierung des Rentenversicherungssystems sollte den Staatshaushalt entlasten, die privaten Rentenfonds den Kapitalmarkt dynamisieren und die niedrige Sparquote erhöhen.

Während die Rentnerorganisationen, die Gewerkschaften, Teile der Sozialversicherungsbürokratie, die peronistischen Abgeordneten und einige Abgeordnete der Opposition sich kritisch gegenüber einem privaten System äußerten, fand der Entwurf u.a. beim Finanz- und Versicherungssektor, der an einer Umstellung des Finanzierungsmodus auf kapitalgedeckte Systeme unter privater Verwaltung und somit an der Entwicklung des nationalen Kapitalmarktes interessiert war, große Zustimmung. Im Parlament wurde das Thema sehr kontrovers diskutiert. Der ursprüngliche Gesetzentwurf der Regierung wurde erheblich verändert, nicht zuletzt aufgrund der vom Gewerkschaftsflügel des Peronismus erhobenen Einwände (Thibaut 1996: 305). Schließlich wurde die Reform in letzter Lesung im Oktober 1993 verabschiedet und trat 1994 in Kraft.

Das neue System stellte einen Kompromiss zwischen den unterschiedlichen Reformkonzepten dar. Es wurde ein Mischsystem verabschiedet, das universalistische, individualistische, private und öffentliche Komponenten kombinierte. Das neue System der Alterssicherung (*Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones – SIJP*) besteht aus zwei sich ergänzenden Komponenten: einem reformierten öffentlichen System (*Sistema Nacional de Previsión Social – SNPS*), das nach dem Umlageverfahren finanziert wird, und einem nach dem Kapitaldeckungsverfahren finanzierten System, das sowohl privat als auch staatlich verwaltet werden kann.

Das öffentliche System zahlt eine aus Arbeitgeberbeiträgen sowie aus Steuermitteln finanzierte Grundrente an alle Versicherten aus. Darüber hinaus können sich die Versicherten entweder für eine weitere umlagefinanzierte, vom öffentlichen System ausgezahlte Zusatzrente oder für eine auf der Basis individueller Kapitaldeckung finanzierte Rente entscheiden, wobei die Beiträge der Versicherten einem individuellen Konto gutgeschrieben und auf dem Kapitalmarkt investiert werden.

Die nach dem Kapitaldeckungsverfahren finanzierten Rentenfonds werden von Versicherungsgesellschaften (*Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones*; AFJP) verwaltet und auf dem Kapitalmarkt investiert. Die AFJPs können sowohl von staatlichen als auch von privaten, profitorientierten und nicht-gewinnorientierten Institutionen wie etwa Gewerkschaften, Kooperativen gegründet werden. Insofern wird das öffentliche System nicht ersetzt, sondern durch das private System ergänzt. Der Staat übernimmt eine finanzielle und regulatorische Verantwortung für das Gesamtsystem. Die Regulierungsfunktion wird durch eine neu gegründete Aufsichtsbehörde erfüllt (*Superintendencia Nacional de Compañías Aseguradoras*). Durch die beitragsfinanzierte Grundrente wurden solidarische bzw. umverteilungspolitische Komponenten innerhalb des Systems beibehalten. Die Grundrente wird unabhängig von Lohnhöhe und Geschlecht als einheitliche Leistung für alle Versicherten gezahlt. Insofern erfolgen Transferzahlungen zwischen den Versicherten durch einen kollektiven Risikoausgleich, der für Niedrigeinkommensbezieher von besonderer Relevanz ist.

Zusammenfassend kann festhalten werden, dass mit der Reform ein System entstand, in dem die Prinzipien der Universalität, der Solidarität und der Effizienz zusammenkommen sollten. Ohne vom Prinzip der Solidarität zwischen den Generationen abzurücken, wird eine stärkere Verbindung zwischen den ausgezahlten Beiträgen und den erbrachten Leistungen hergestellt. Eine Individualisierung der Alterssicherung wird jedoch mit dem Konzept der aus den allgemeinen Rentenfonds bezahlten Grundrente umverteilungspolitisch ausbalanciert. Die Frage nach der Funktionsfähigkeit des neuen Rentenversicherungssystems kann erst langfristig beantwortet werden. Einige vorläufige Ergebnisse der Reform lassen sich dennoch kommentieren.

Seit der Reform erhöhte sich die Zahl der Mitglieder des integrierten Rentensystems von 86,1% auf 99,6% der Erwerbstätigen. Insbesondere im gemischten System ist die Zahl der Versicherten gestiegen: Während im Jahr 1994 46,9% der Erwerbstätigen dem Umlagensystem und 39,3% dem gemischten System angeschlossen waren, änderte sich 1996 das

Verhältnis mit 32,4% im Umlagesystem und 67,1% im gemischten System. Die Reform hat ein zuvor existierendes Problem des Rentensystems aber nicht gelöst, nämlich den hohen Grad an Zahlungshinterziehung: Die Zahl der effektiven Beitragszahler nahm von 76,7% im Jahr 1994 auf 56,1% im Jahr 1996 ab. Auch in bezug auf die Ausweitung des Rentensystems auf die im informellen Arbeitsmarkt Beschäftigten sowie auf Frauen und Arbeitslose wurde die Verschärfung der Anwartschaftskriterien (30 Mindestbeitragsjahre) für Rentenleistungen negativ bewertet (Hujo 1997: 75ff.).

Die Rentenfonds entwickelten sich zunächst vielversprechend: Sie akkumulierten 1995 2,5 Mrd. US\$ bzw. 0,9% des BIP bei einer hohen Rentabilitätsrate von 17,9% (die Rentabilitätsrate der chilenischen Rentenfonds betrug im jährlichen Durchschnitt 12,8% zwischen 1981 und 1995). Diese Entwicklung wirkte als wichtiger vertrauenerweckender Faktor für das System, zumal der Beitritt zum Kapitaldeckungssystem – im Unterschied zu Chile – nicht obligatorisch ist (Arenas de Mesa/Bertranou 1997: 335).

Dezentralisierung

Laut Verfassung ist Argentinien föderal organisiert. Faktisch ist der argentinische Föderalismus jedoch – ganz im Sinne des traditionell ausgeprägten administrativen und politischen Zentralismus der lateinamerikanischen Regierungssysteme (Nohlen 1991) – durch ein stark asymmetrisches Verhältnis zwischen Zentralstaat (und insbesondere der nationalen Exekutive) und den föderalen Einheiten geschwächt (Thibaut 1996: 90ff.). Diese Konstellation kommt u.a. in einem starken Entwicklungsgefälle zwischen den peripheren Provinzen und der wirtschaftlichen Kernregion des Landes, zu der die Hauptstadt Buenos Aires und die gleichnamige Provinz gehören, deutlich zum Ausdruck. Diese Unterschiede sind freilich nicht jüngeren Datums, sondern resultierten aus jahrzehntenlangen, geographisch heterogenen Entwicklungsprozessen. Im Gefolge der Krise der 1980er Jahre verschärfen sich die entwicklungspolitischen Unterschiede innerhalb des Landes: Die Mehrheit der Provinzen befand sich in der Regel in einer im Vergleich zur Hauptstadtregion politisch, wirtschaftlich und sozialpolitisch weniger günstigen Lage, um auf die negativen Auswirkungen der Krise reagieren zu können.

Die Strukturanpassungsreformen der 1990er Jahre erfolgten zunächst in Buenos Aires und bezogen sich in erster Linie auf den Zentralstaat. Die wirtschaftliche Umstrukturierung in den Provinzen kam später

und fiel insbesondere in den ärmeren Provinzen des Nordens, Westens und Südens schwieriger aus. Fiskalpolitisch wurden die Provinzen stark von einigen restriktiven Maßnahmen betroffen, die im Rahmen des Konvertibilitätsplanes von Finanzminister Cavallo in Angriff genommen wurden.⁶ Während die Regierung Menem die finanziellen Probleme der Provinzen in erster Linie auf fehlerhafte Politiken und Korruption seitens der Provinzregierungen zurückführte, beklagten diese, dass der Zentralstaat sozialpolitische Aufgaben an die Provinzen übertragen habe, ohne entsprechende Finanzierungsquellen zur Verfügung zu stellen.

Bereits Ende der 60 Jahre hatte die damalige Militärregierung staatliche Aufgaben im Gesundheitsbereich an die Provinzen übertragen. Dieser Prozess wurde von der peronistischen Regierung zwischen 1973 und 1976 unterbrochen. Nach der Machtübernahme der Militärs ging zwischen 1976 und 1978 nahezu die gesamte gesundheitliche Grundversorgung in den Kompetenzbereich der Provinzregierungen und der Stadtverwaltung von Buenos Aires über (Braslavsky 1996: 264; Barbeito/Lo Vuolo 1993). Zur Begründung dieser Politik hieß es, man nehme mit der Übertragung sozialpolitischer Aufgaben an die Provinzen die ersten Schritte eines Dezentralisierungsprozesses vor. Kritiker hielten dagegen, dass es dabei – entsprechend dem neoliberalen Ansatz der Militärregierung – in erster Linie um fiskalpolitische und ideologische Ziele ging, nämlich einerseits um eine Reduzierung der zentralstaatlichen Sozialausgaben und andererseits um eine generelle Verkleinerung des Zentralstaates (Braslavsky 1996: 265). Ähnlich wie in Chile unter Pinochet erfolgte somit eine Verlagerung von Zuständigkeiten ohne eine entsprechende Übertragung von Entscheidungsbefugnissen. Die politische Kontrolle über die sozialen Träger verblieb auf der zentralen Ebene. Die Provinzen erhielten lediglich Durchführungskompetenzen. Das Personal wurde von den zentralen Behörden ernannt.

6 So war es für die in finanzielle Schwierigkeiten geratenen Provinzbanken nach Inkrafttreten des Konvertibilitätsplanes nicht mehr möglich, an die Unterstützung der Zentralbank zu appellieren. Somit verschlimmerten sich die bereits gravierenden und nicht zuletzt durch fehlerhafte Politiken bedingten Defizite der Provinzregierungen weiter. Diese sahen sich mit der Notwendigkeit konfrontiert, unpopuläre, mit hohen politischen und sozialen Kosten verbundene Anpassungsmaßnahmen zu ergreifen, wie etwa Entlassungen im öffentlichen Sektor und Privatisierungen. Dies führte in einigen von den Folgen der wirtschaftlichen Reformen besonders betroffenen Provinzen im Frühjahr 1994 und zuweilen im Jahr 1995 zu Demonstrationen und sozialer Unruhe (IRELA 1995: 24ff.).

Die Regierung Menem erklärte die Dezentralisierung zu einer zentralen Dimension ihrer Sozialpolitik (CNCSDS 1995: 26f.). Im Gesundheitswesen wurde die Übertragung von nationalen Krankenhäusern sowie von etlichen Ernährungsprogrammen auf die Provinzen im Jahre 1992 abgeschlossen. Im Verantwortungsbereich des Zentralstaats verblieben die präventive Gesundheitsversorgung, hygienische Vorbeugungsprogramme, Infrastrukturentwicklung und die Formulierung der Gesundheitspolitik (IRELA 1995: 27). Die Auswirkungen der Dezentralisierungspolitik im sozialen Bereich spiegelten sich darin wider, dass die Provinzregierungen und die Kommunen ihren Anteil an den gesamten Sozialausgaben von 37% 1980-81 auf 45% 1993 erhöhten, während der entsprechende Anteil der Zentralregierung im selben Zeitraum von 63% auf 55% zurückging (Martínez N. 1995: 41).

Trotz eines im August 1993 geschlossenen „Fiskalpaktes“ zwischen Zentralstaat und Provinzregierungen, demzufolge die Provinzen sich zu Anpassungsmaßnahmen und zur Abschaffung etlicher Steuern und die nationale Regierung sich ihrerseits zur Übernahme von 900 Mio. US\$ der Schulden der Provinzen sowie zu erhöhten Transferleistungen verpflichteten, stieß eine effektive Dezentralisierungspolitik immer wieder an finanzielle und technische Grenzen.

Der Dezentralisierungspolitik Menems wurde vorgeworfen, sie folge einem rein fiskalpolitischen Kalkül und beinhalte keinerlei Konzept. Im Grunde gehe es lediglich um eine Entlastung des Zentralstaates und nicht um sozialpolitische Ziele (IRELA 1995: 27; Beccaria/Carciofi 1995: 226ff.). Für diese Kritik spricht, dass der Dezentralisierungsprozess im Gesundheitswesen vor allem von einem direkt dem Präsident unterstellten, neugegründeten Sekretariat für Soziale Entwicklung vorangetrieben wurde. Die Ministerien spielten dabei eine sekundäre Rolle; zudem wurde auf das Fehlen von Koordinationsmechanismen und einer Neuverteilung von Rollen und Kompetenzen hinsichtlich der Regulierung, Koordinierung, *Policy*-Formulierung und -Durchführung zwischen den Ressortministerien auf nationaler Ebene, den Provinzregierungen und den Gesundheitseinrichtungen hingewiesen. (Braslavsky 1996: 266; Beccaria/Carciofi 1995: 226ff.; Tenti 1990).

Zusammenfassend kann man festhalten, dass im Rahmen der Sozialpolitik der Regierung Menem die Dezentralisierung des Gesundheitswesens zwar programmatische Priorität erhielt und entschieden vorangetrieben wurde, jedoch bedeutende finanzielle Probleme und konzeptionelle Schwachstellen aufwies. Die Übertragung von Entscheidungskompetenzen wurde faktisch insofern begrenzt, als einerseits die dezentrali-

sierten Instanzen finanziell und technisch nicht in der Lage waren, die neuen sozialpolitischen Aufgaben kompetent wahrzunehmen und andererseits die Dezentralisierungspolitik konzeptionell eher auf die finanzielle Entlastung des Zentralstaates reduziert wurde. Dieses Verständnis von Dezentralisierung läßt sich vor dem Hintergrund des wirtschaftlichen Reformprogramms der Regierung Menem, in dem die Neudefinition des Zentralstaates und die Sanierung seiner Finanzen im Mittelpunkt standen, gut nachvollziehen.

Gleichwohl unternahm die Regierung einige Schritte, um diese Defizite zu korrigieren: Ein *Consejo Federal de Desarrollo Social* wurde eingerichtet, der mit der Koordinierung der dezentralisierten sozialpolitischen Kompetenzen zwischen der zentralen Regierung und den Provinzen beauftragt wurde (CNCDS 1995: 25). Darüber hinaus und angesichts der zunehmenden technischen und finanziellen Unterschiede zwischen den Provinzen, die sich negativ auf die Qualität dezentralisierter Sozialleistungen auswirkten, verkündete die Regierung 1994 die Durchführung eines umfassenden sozialen Investitions- und Infrastrukturprogramms für die ärmsten Provinzen (IRELA 1995: 26).

Eine Bilanz der sozialen Entwicklung

Zur Vervollständigung der Analyse scheint es sinnvoll, im Folgenden auf die Entwicklung einiger grundlegender Sozialindikatoren in den 90er Jahren einzugehen. Traditionell wies Argentinien soziale Entwicklungsindikatoren auf, die deutlich über dem lateinamerikanischen Durchschnitt lagen. Diese Tendenz hat sich auch in den 90er Jahren nicht umgekehrt (Tabelle 1). Bei der Lebenserwartung, dem Besuch von Primar- und Sekundarschulen, der Kinder- und Müttersterblichkeit sowie im Hinblick auf den Analphabetismus zeichneten sich positive Tendenzen ab.

Im Jahr 1999 lag Argentinien unter den lateinamerikanischen Ländern an erster Stelle im *Human-Development-Index*. Neben Chile und Uruguay war es das einzige Land aus der Region, das der Kategorie „hohe menschliche Entwicklung“ zugeordnet wurde (UNDP 2001). Trotz der volkswirtschaftlichen Krise und trotz der schwierigen Situation der sozialen Sicherungssysteme haben sich die Sozialindikatoren somit auch in den vergangenen Jahrzehnten weiterhin positiv entwickelt. Diese auf den ersten Blick widersprüchliche Entwicklung hat mehrere Gründe: Erstens schlägt sich der Abbau sozialer Leistungen in Krisenzeiten erst mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung in sozialen Indikatoren wie Alphabetisierungsquote und Mortalitätsraten nieder. Zweitens sind in den Berei-

chen, in denen Verbesserungen stark von individuellen Verhaltensweisen und Lernprozessen (etwa in bezug auf Hygiene und Ernährung) abhängen, unmittelbare, durch restriktive wirtschaftliche Bedingungen negative Auswirkungen nicht zu erwarten. Zudem spiegeln positive Entwicklungen bei einigen Indikatoren die ökonomischen Bedingungen und politischen Entscheidungen einer um Jahre zurückliegenden Phase wieder.

Tabelle 1: Argentinien: Indikatoren der sozialen Entwicklung

	1980	1985	1990	1991	1995	1999	Regionaler Durchschnitt
Lebenserwartung bei Geburt (in Jahren)	70,2	71,0	72,1	k.A.	73,1	73,2	69,7
Säuglingssterblichkeit (pro 1.000)^a	33,2	26,2	25,6	24,7	22,2	19,0	32
Müttersterblichkeitsrate (pro 100.000)	70	59	52	48	k.A.	38	
Analphabetismus (%)^b	6,1	k.A.	4,3	4,0	k.A.	3,3	12,3
Einschulungsrate Primarbereich (%)^c	90,1	k.A.	k.A.	95,7	95,0	99,0	93,3
Einschulungsrate, Sekundarbereich (%)^d	38,3	k.A.	k.A.	53,7	k.A.	76,9	65,3
Trinkwasser-versorgung (%)^e	k.A.	k.A.	89	k.A.	75	71	78
HDI (Human Development Index)^f	0,795	0,801	0,807	k.A.	0,829	0,842	0,758

^a Todesfälle pro Jahr je Tausend lebendgeborener Kinder zwischen 0 und 1 Jahr; ^b Bezogen auf die Bevölkerung im Alter von über 15 Jahren; ^c Bezogen auf die Altersjahrgänge zwischen 6 und 12 Jahren, in Prozent der Bevölkerung dieser Altersgruppe (Angabe 1998 entspricht 1997); ^d Bezogen auf die Altersjahrgänge zwischen 13 und 18 Jahren, in Prozent der Bevölkerung dieser Altersgruppe (Angabe 1998 entspricht 1997); ^e Prozent der Bevölkerung mit dem entsprechenden Versorgungsanschluss (Angabe 1995 entspricht 1996); ^f Nach dem UNDP-HDI, gemessen an folgenden Indikatoren: Lebenserwartung, Alphabetisierungsrate, Schulbesuch und Pro/Kopf Einkommen.

Quelle: Altimir/Beccaria, 1998; www.un.org.ar/tematicas.htm; UNDP, 2001.

Darüber hinaus dürfen die auf den ersten Blick positiven Entwicklungen der sozialen Indikatoren nicht darüber hinwegtäuschen, dass Durchschnittszahlen erhebliche Unterschiede zwischen Buenos Aires und den Provinzen verbergen. Auch diese Ungleichgewichte, darauf wurde weiter oben bereits hingewiesen, sind nicht erst in den vergangenen Jahren ent-

standen, sondern charakterisieren die Entwicklung des Landes seit vielen Jahrzehnten. In den 90er Jahren setzten sich die entsprechenden Tendenzen fort: Beispielsweise liegt die Kindersterblichkeitsrate in der Provinz *Chaco* mehr als doppelt so hoch wie im Hauptstadtdistrikt Buenos Aires und die Abbrecherquote im Bereich des Primarschulwesens ist dort fünfmal so hoch wie in der Hauptstadt. Der Anteil der Haushalte, deren Grundbedürfnisse nicht erfüllt sind, liegt in der Provinz *Formosa* fünfmal so hoch wie in Buenos Aires. Diese gravierenden Ungleichheiten finden ihren Ausdruck in der These von den „zwei Argentinien“, deren soziale und wirtschaftliche Unterschiede vergleichbar seien mit den Differenzen zwischen den Industrieländern und der Dritten Welt.⁷

Tabelle 2: Armutsentwicklung im Großraum Buenos Aires

	Haushalte unterhalb der Armutsgrenze (in %)	Haushalte unterhalb der Hungergrenze (in %)
1980	6,14	1,53
1986	11,33	2,61
1991	16,44	2,32
1994	14,23	3,03
1996	20,08	5,50
Offizielle Angaben ermittelt auf der Basis eines Grundwarenkorb und der laufenden Haushaltseinkommen.		
Quelle: Altimir/Beccaria, 1998		

Wenn wir zwei weitere Aspekte der sozialen Entwicklung in den zurückliegenden Jahrzehnten betrachten, die Armut und die Einkommensverteilung, so ist ein beträchtlicher Anstieg der urbanen Armut (Großraum Buenos Aires) in den 80er Jahren (von 6% im Jahr 1980 auf 11% im Jahr 1986) zu verzeichnen, verursacht vor allem durch die Einkommenseinbußen und die Inflationskrisen. Im Zuge der Stabilisierungserfolge zwischen 1991 und 1994 konnte der Anteil der unter der Armuts- grenze lebenden Haushalte von 16,4% auf 14,2% gesenkt werden. Zwischen 1994 und 1996 trug die Rezession infolge des „Tequila-Effekts“ der mexikanischen Krise erneut zu einem Anstieg der Armutsniveaus bei. Insbesondere die Familieneinkommen der unteren Mittelschicht gerieten unter Druck.

⁷ Vgl. Informe argentino sobre desarrollo humano 1995 (www.un.org.ar/tematicas.htm).

Tabelle 3: Armut und extreme Armut nach Provinzen (1999)

Provinz	Bevölkerung	Anzahl der Menschen in extremer Armut	Anzahl der Menschen in Armut	Anteil der Menschen in Armut (%)
Jujuy	594.117	104.564	332.111	55,89
Salta	1.044.973	173.915	584.139	55,89
Tucumán	1.278.216	214.966	714.522	55,89
Catamarca	312.269	54.959	174.530	55,89
Santiago del Estero	720.982	116.892	403.028	55,89
Formosa	492.513	85.592	208.187	42,27
Chaco	940.901	156.889	529.136	56,23
Corrientes	909.207	150.930	510.975	56,20
Misiones	972.672	172.862	500.341	51,43
La Rioja	273.471	29.261	130.445	47,69
San Juan	574.053	51.423	233.823	40,73
San Luis	354.959	37.980	149.315	42,06
Mendoza	1.588.091	129.925	717.519	45,18
La Pampa	301.466	17.786	89.836	29,80
Neuquen	540.384	30.402	161.034	29,79
Río Negro	606.575	33.433	178.971	29,50
Chubut	438.236	23.417	130.594	29,79
Santa Cruz	201.642	11.896	60.089	29,79
Tierra del Fuego	109.988	6.379	32.779	29,79
Santa Fé	3.068.765	214.707	1.107.824	36,0
Entre Ríos	1.104.836	81.707	398.844	36,09
Córdoba	3.059.115	213.906	1.104.300	36,00
Buenos Aires (Provinz)	5.063.719	380.288	1.628.002	32,15
Buenos Aires (Großraum)	12.027.764	651.665	3.124.134	25,9
Landesweit	36.578.358	3.145.738	13.204.478	36,10
Quelle: Equis 2000				

Am Ende der Amtszeit von Präsident Menem lag der Anteil der Armen an der Gesamtbevölkerung bei über 36%, in acht von 24 Provinzen sogar deutlich über 50% (Tabelle 3). Der Rückgang der Reallöhne stand in engem Zusammenhang mit einem kontinuierlichen Anstieg der Arbeitslosenquote, die von 7,4% im Jahr 1990 auf 14,5% Mitte des Jahres 1999 anstieg. Hinsichtlich der Einkommensverteilung hatte es ebenfalls beträchtliche Rückschritte gegeben, insbesondere verglichen mit der Situation zu Beginn der 80er Jahre. Die im Gini-Index zusammengefassten

Werte zeigten eine kontinuierliche Tendenz zu einer stärkeren Einkommenskonzentration (1980: 0,406; 1990: 0,423; 1997: 0,439). Während der Anteil der ärmsten Haushalte am Volkseinkommen zwischen 1990 und 1999 konstant blieb, konnten die reichsten 10% weitere Zugewinne verzeichnen (Tabelle 4).

Tabelle 4: Entwicklung der Einkommensverteilung^a

Jahr	ärmste 40%	nächste 30%	20% unterhalb der reichsten 10%	reichste 10%	Gini- Koeffizient
1990	14,9	23,6	26,7	34,8	0,423
1994	13,9	23,4	28,6	34,1	0,439
1997	14,9	22,2	27,1	35,8	0,439
1999	15,4	21,6	26,0	37,0	
^a Anteil am gesamten urbanen Haushaltseinkommen in % im Großraum Buenos Aires; die Angaben beziehen sich jeweils auf die nach Einkommen klassifizierten Haushalte.					
Quellen: CEPAL (2000) u. CEPAL (2001: 235ff.).					

Der sozialpolitische Ansatz einer Regierung lässt sich einerseits in Bezug auf die sozialen Auswirkungen ihrer wirtschaftspolitischen Maßnahmen und andererseits anhand der *policies* im sozialen Bereich analysieren. Auch wenn der Schwerpunkt dieses Beitrages sich auf die zuletzt genannte Dimension bezog, sollen im folgenden einige Schlussfolgerungen im Hinblick auf die erstgenannte Dimension formuliert werden, denn sie betreffen direkt die Themen Armutsentwicklung und Einkommensverteilung. Tatsächlich kann gezeigt werden, dass die rasche Stabilisierung und Erholung der argentinischen Volkswirtschaft zu Beginn der 1990er Jahre positive soziale Effekte mit sich brachte und zu einem Rückgang der Armutsindikatoren führte. Dies reichte aber nicht aus, um zu den noch Anfang der 1980er Jahre vorhandenen Niveaus zurückzukehren und bedeutete auch keine Tendenz zu einer dauerhaften Reduzierung der Armut.

Die in der ersten Hälfte der 1990er Jahre registrierte wirtschaftliche Dynamik führte nicht zu einer egalitäreren Einkommensverteilung, sondern im Gegenteil zu einer weiteren Einkommenskonzentration. Angesichts des Fehlens von expliziten Politiken zur Vermeidung von Einkommenseinbußen und zur Bekämpfung der ungleichen Konsequenzen des Wirtschaftsprogramms führte dieses zu hohen sozialen Kosten, insbesondere zu Arbeitslosigkeit, wachsender Armut und einer Verschlechterung der Lebensbedingungen großer Teile der Bevölkerung, die bereits

seit vielen Jahren unter den Folgen der Wirtschaftskrise und der hohen Inflation zu leiden hatten.

Soweit die Entwicklungen der 1990er Jahre zur Eindämmung der Staatstätigkeit, zur Schwächung vormals mächtiger kollektiver Akteure wie den Gewerkschaften und zu einer äußerst restriktiven Wirtschaftspolitik führten, haben sie die überkommene Sozialpolitik in ihren Grundfesten erschüttert und zugleich jene strukturellen Probleme des sozialpolitischen Systems offenbart, die eine Anpassung an neue Rahmenbedingungen mitunter verhindern.

So wurden die sozialpolitischen Reformen zwar durch die neoliberale Reformpolitik, aber auch durch die spätestens seit Ende der 1970er Jahre sich abzeichnenden und mit dem Ausbruch der Krise in den 1980er Jahren vollends zutage getretenen Strukturprobleme des sozialpolitischen Systems (Bürokratisierung, finanzielle Defizite, Zentralisierung, Ungleichheit) hervorgerufen. Die konkrete Ausgestaltung der von der Regierung Menem eingeführten Sozialreformen stand vornehmlich in Funktion der wirtschaftspolitischen Zielsetzung der Regierung, indem sie durch Privatisierungen, Deregulierungen und Dezentralisierungen im sozialen Bereich zu einem ausgeglichenen Staatshaushalt beitragen sollten. Die sozialpolitischen Maßnahmen dienten budgetpolitischen und zuweilen politischen Zwecken, die meist im Zusammenhang mit Wahlzyklen standen und in der Einrichtung von vorübergehenden kompensatorischen Sozialhilfeprogrammen zum Ausbau bzw. zur Festigung klientelistischer Loyalitätsbeziehungen unter wahltaktischen Gesichtspunkten ihren Niederschlag fanden.

Weder kurzfristige, angemessene sozialkompensatorische Nothilfeprogramme noch langfristige Zielsetzungen wie etwa Armutsbekämpfung, die Bildung von Humankapital, die Schaffung sozialer Integrationskanäle oder die Förderung des sozialen Ausgleichs standen im Vordergrund der Reformagenda der Regierung Menem – vor allem in ihrer ersten Amtszeit. Selbst nach den ersten Stabilisierungs- und Wachstumserfolgen, die vergleichsweise günstigere Bedingungen für sozial progressive *Policy*-Entscheidungen hervorbrachten, spielten sozial- bzw. verteilungspolitische Erwägungen, etwa bei steuerlichen Reformmaßnahmen, keine große Rolle. Durch die rezessiven Effekte der mexikanischen Währungskrise von 1994 ergaben sich freilich erneute fiskalpolitische Restriktionen für das Regierungshandeln.

Inhaltlich kann man den von der Regierung Menem durchgeführten Reformen der Sozialpolitik eine weit geringere Radikalität, im Sinne des Bruches mit der traditionellen Sozialpolitik, bescheinigen als etwa den

sozialpolitischen Reformen in Chile unter Pinochet. Durch den Umstand, dass in Chile die Reformen deutlich früher erfolgten als in Argentinien, wurden Lerneffekte möglich. Darauf weisen jedenfalls die kombinierten und pragmatisch orientierten Ansätze hin, die sich hinsichtlich konzeptioneller Optionen wie etwa „staatlich-privat“, „Subsidiarität-Solidarität“, „selektiv-universell“ bei den argentinischen Reformen der Sozialpolitik erkennen lassen.

So wies das neue argentinische System der Alterssicherung, bei dessen Ausarbeitung und Aushandlung das chilenische Rentensystem als Orientierungspunkt eine wichtige Rolle spielte, bedeutende Modifikationen gegenüber dem „chilenischen Modell“ auf. Anstatt eines rein privaten, auf Basis individueller Kapitaldeckung finanzierten Systems wie im chilenischen Fall, das eine radikale Abkehr vom vorher staatlichen Sozialversicherungsmodell darstellte, wurde in Argentinien ein gemischtes System eingeführt, das Elemente öffentlicher Umlagesysteme und privater Pensionsfonds miteinander verband.

Zusammenfassend kann man sagen, dass das Fehlen eines mittel- bis langfristig orientierten sozialpolitischen Konzepts unter der Regierung Menem im Zusammenhang mit einem ebenso fehlenden langfristig orientierten entwicklungspolitischen Konzept stand, das über die Stabilisierungs- und Wachstumserfolge der ersten Jahre hinausgewiesen hätte. Des weiteren erfolgte die Reformpolitik Menems im Rahmen eines relativ autokratischen Regierungsstils, mit dem man zwar effektiv mit dem hergebrachten staatszentrierten Entwicklungsmodell zu brechen vermochte. Bei der notwendigen Umstrukturierung von Staat und Wirtschaft mangelte es aber an einem breiten gesellschaftlichen und politischen Konsens, auf dessen Basis die Regierung hätte versuchen können, über die Stabilisierung hinaus weitere Reformen in Gang zu setzen, um die sozialen Kosten der Strukturanpassung gerechter zu verteilen und letztendlich das Regierungsprojekt, d.h. die Neudefinition der Beziehung zwischen Staat, Gesellschaft und Wirtschaft, einschließlich der langfristigen Rolle der Sozialpolitik, unter Mitwirkung weiterer Akteure offener zu gestalten.

Auch wenn die unter Menem durchgeführten Reformen im Hinblick auf ihre mittel- und langfristigen Auswirkungen noch nicht abschließend beurteilt werden können, so trat am Ende der Ära Menem doch klar vor Augen, dass gravierende Defizite im Hinblick auf eine unter Verteilungsgesichtspunkten ausgeglichene und gerechtere Gesellschaft sowie hinsichtlich der Integration der armen und ausgegrenzten Teile der Gesellschaft existierten. Beide erwähnten Aspekte, d.h. sowohl die Schwierig-

keiten, ein von breiten Bevölkerungsschichten akzeptiertes und zukunftsfähiges Gesellschafts- und Entwicklungsmodell auf den Weg zu bringen, als auch das Fortbestehen bzw. die Zuspitzung sozialer Problemlagen waren Faktoren, die sich im Argentinien der Ära Post-Menem als Ursachen von Instabilität und Konflikten erwiesen.

Literaturverzeichnis

- Altimir, Oscar/Beccaria, Luis (1998): „Efectos de los cambios macroeconómicos y de las reformas sobre la pobreza urbana en Argentina“, in: Ganuza, Enrique/Taylor, Lance/Morley, Samuel (Hrsg.), *Política macroeconómica y pobreza en América Latina y el Caribe*, Madrid: PNUD/CEPAL/BID, 115-172.
- Arenas de Mesa, Alberto/Bertranou, Fabio (1997): „Learning from Social Security Reforms: Two Different Cases, Chile and Argentina“, in: *World Development* 25 (3), 329-348.
- Beccaria, Luis/Carciofi, Ricardo (1995): „Argentina: Social Policy and Adjustment during the 1980s“, in: Lustig, N. (Hrsg.): *Coping with Austerity. Poverty and Inequality in Latin America*, Washington D.C., 187-236.
- Barbeito, Alberto/Lo Vuolo, Rubén (1993): *La modernización excluyente. Transformación económica y Estado de Bienestar en Argentina*, Buenos Aires: UNICEF/CIEPP/LOSADA.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (2000): *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Santiago de Chile.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (2001): *Panorama Social de América Latina 2000-2001*, Santiago de Chile.
- Comisión Nacional de la Cumbre sobre Desarrollo Social (CNCDS) (1995): *Documento de la República Argentina para la cumbre mundial sobre desarrollo social* (Copenhagen – Dinamarca), Buenos Aires.
- Equis (2000): „Ricos y pobres más separados“ (Equipos de Investigación Social), in: *La Nación* 26.05.
- FIEL (Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas) (1993): *Sistemas de seguridad social en la región: Problemas y alternativas de solución*, Washington D.C.: BID (Serie Documentos de Trabajo 148).
- FOPAR, (1997a): *Informe de Gestión 96/97*, Buenos Aires: Presidencia de la Nación, Secretaría de Desarrollo Social.
- FOPAR, (1997b): *Proceso de focalización territorial. Una revisión analítica*, Buenos Aires: Dirección de Programación, Seguimiento y Control.
- Golbert, Laura/Lumi, Susana (1991): *Políticas sociales: Existen otras opciones?*, Buenos Aires: CIEPP.
- Grewe, Hartmut (unter Mitarbeit von Héctor Palomino) (1994): „Vom Peronismus zum Menemismus: Argentinien's Gewerkschaftssystem im Umbruch“, in: Grewe, Hartmut/Mols, Manfred (Hrsg.), *Staat und Gewerkschaften in Lateinamerika*, Paderborn: Schöningh, 41-126.

Haldenwang, Christian von (1996): „Der Anpassungsprozeß und das Problem der Legitimierung“, in: Nolte, Detlef/Werz, Nikolaus (Hrsg.): *Argentinien: Politik, Wirtschaft, Kultur und Außenbeziehungen*, Frankfurt a.M.: Vervuert, 177-193.

Hujo, Katja (1997): „Die Reform der Rentenversicherung in Argentinien“, in: *Lateinamerika. Analysen-Daten-Dokumentation* 14 (36), 65-79.

IRELA (1995): *Argentina in the 1990s. Progress and Prospects under Menem*, Madrid: IRELA (Dossier Nr. 53).

Isuani, Ernesto Aldo/San Martino, Jorge (1993): *La reforma previsional argentina. Opciones y riesgos*, Buenos Aires: CIEPP.

Katz, Jorge/Muñoz, Alberto (1988): *Organización del sector salud: Pujía distributiva y equidad*, Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Lo Vuolo, Ruben (1997): „Rentenreformen in Lateinamerika: Eine kritische Betrachtung am Beispiel Argentinien“, in: *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht* (ZIAS) 3, 221-252.

Martínez N., Roberto (1995): „Devising New Approaches to Poverty in Argentina“, in: Raczynski, D. (Hrsg.): *Strategies to Combat Poverty in Latin America*, Washington D.C.: IDB, 33-86.

Mesa-Lago, Carmelo (1993): „Soziale Sicherheit und Rentenreform in Lateinamerika: Bedeutung und Evaluierung von Privatisierungsansätzen“, in: *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht* (ZIAS) 3, 159-208.

Nohlen, Dieter (1991): *Descentralización política y consolidación democrática. Europa - América del Sur*, Caracas: Editorial Nueva Sociedad.

Pérez Irigoyen, Claudio (1989): „Política pública y salud“, in: Isuani, E./Tenti, E. (Hrsg.): *Estado democrático y política social*, Buenos Aires, 173-200.

UNDP (2001): *Human Development Report 2001* (www.undp.org/hdr2001/).

Queisser, Monika u.a. (1993): *Adjustment and Social Development in Latin America During the 80s: Education, Health Care and Social Security*, Köln: Weltforum Verlag.

Repetto, Fabian (1994): „Política social entre la democracia y el desarrollo“, in: *Nueva Sociedad* 131, 132-143.

Senén González, Silvia de (1990): „Políticas estatales y programas de descentralización y regionalización educativa: Un estudio de casos en tres provincias argentinas“, in: UNICEF/ILPES/OEA/PNUD/PREALC/GEC: *Seminario internacional sobre „Fondos de Desarrollo Social“*, Santiago de Chile, 191-238.

Sottoli, Susana (1999): *Sozialpolitik und entwicklungspolitischer Wandel in Lateinamerika. Konzepte und Reformen im Vergleich*, Opladen: Leske & Budrich.

Spitta, Arnold (1997b): „Was ist noch peronistisch an der Wirtschafts- und Sozialpolitik der Regierung Menem?“, in: Dombois, Rainer u.a. (Hrsg.): *Neoliberalismus und Arbeitsbeziehungen in Lateinamerika*, Frankfurt a.M.: Vervuert, 168-176.

Tenti, Emilio (1990): *Descentralizar la educación*, Buenos Aires: CIEPP.

Thibaut, Bernhard (1996): *Präsidentialismus und Demokratie in Lateinamerika. Argentinien, Chile und Uruguay im historischen Vergleich*, Opladen: Leske & Budrich.